

浅论我国行政规划与停车难问题

许露筠

(厦门大学法学院 361005)

【摘要】行政规划作为一种重要的行政手段,在现代社会发挥着越来越重要的作用。目前我国行政规划的探讨均处在初期,尚有待改进。同时,城市中的停车难,很大程度上是由政府对市区内机动车停放的规划不够合理造成的。因此,笔者以停车问题为现实基础,分析行政规划在停车问题上所存在的缺陷,在此基础上对行政规划的完善提出的建议。

【关键词】行政规划; 停车难

汽车走进越来越多人的生活,它给人们带便利的同时,也考验着城市的规划和建设。乱停车这个看似单一却又普遍存在的问题,长期困扰着市民的日常生活。人们常常在上、下班时遇到交通道路瘫痪,十几辆车无法移动的交通堵塞往往是由于随意停放在路边的几辆车造成的。人们质问到底是什么造成了乱停车现象,到底是谁导致乱停车现象愈演愈烈,又该让谁为乱停车“埋单”?

一方面,车主们对“乱停车”的现象很无奈,许多车主想要按规定停车,可是在拥挤的马路两侧常常找不到合适的停车位,无奈之下只能将车停靠在路边。不但违反了交通法规吃了罚单,同时也使“乱停车”的情况越来越严重。另一方面,执法部门对“乱停车”同样很头疼。被处罚的车主往往将停车难的抱怨直接扔给了交警,而当乱停车导致交通堵塞,人们又在抱怨交警不作为。交警们出于职责开了罚单,却遭到了车主们的抱怨。利益的不同导致车主与交警之间的矛盾越演越烈。

停车难问题,归根结蒂,主要是由于停车位的供需不平衡导致的。目前,尽管很多大中城市已经出台了车辆停放和停车场的管理办法,对城市内的车位进行了规划,但是实行起来效果不理想,有些停车场或路边一位难求,有些则无人问津。解决我国停车难问题,对行政规划的研究也就成为了不得不考虑的问题。

一、行政规划

行政规划,也称行政计划,是指行政主体在实施公共事业以及其他活动之前,首先综合地提示有关行政目标,事前制定出规划蓝图,以作为具体的行政目标,并进一步制定为实现该综合性目标所必需的各项政策性的活动。

行政规划能够更有效地保障利害关系人的合法权益、制约政府权力,最终实现整个社会规划的法治化。为适应社会的发展变化,还必须给行政机关留有适当的裁量余地。将行政规划与停车难问题结合,不仅为行政机关行使权力提供了理论和法律依据,更制约了行政机关的权力行使,有助于行政主体提高工作效率。

二、停车难问题:现状与不足

(一) 现状: 解决停车难的措施

停车难问题在我国各大中城市屡见不鲜,其中更有许多城市将“停车难”作为城市规划与发展中需要解决的首要问题之一。如根据2008年4月杭州市综合考评委员会首次发表的《2007年度杭州市市直属单位综合考评社会评价意见报告》显示,“行路难、停车难”仍排在群众对“破七难”工作最不满意的第二位。下文厦门和杭州两座具有典型性的城市为例,介绍各地政府为解决停车难问题所作出的努力。

1、厦门《厦门市机动车停车场管理办法》

早在2006年,厦门市政府便以颁布并实行了《厦门市机动车停车场管理办法》。此办法的出台,为厦门市停车场的行政规划与管理提供了法律上的依据。《办法》规定,厦门市内停车场主要分为公共停车场、作为商场等建筑配套设施的停车场和土地使用者建设的停车场等。与此同时,在确保建设合理的停车场布局的同时,《办法》还涉及“主管部门应组织公共停车信息系统的建设,推广应用智能化、信息化手段管理停车场,并负责公共停车信息系统的监督管理”等管理措施方面的规定,并在实践中予以执行。如为了解决停车场忙闲不均的情况,厦门市政府已在禾祥西商圈、中山商圈等地建设使用停车诱导系统,在这些片区的路段上,装有大屏幕显示屏,当车辆行驶到这些路段时,上面清楚地显示哪里有停车位,并告驾驶员哪里有停车场,停车场里是否还有空位,如何使驾驶员能在最短的时间里找到最合适的停车位。

可以说,厦门市政府在停车场的行政规划这一问题上,为行政规划的实施做出了努力。但是同时,一部《厦门市机动车停车场管理办法》,只能算得上是半个行政规划的文件,因为在《办法》中并没有规定行政规划的监督主体、公民的权利救济方式等问题。厦门市亦没有其他相关文件对以上问题进行补充。这不仅是实践中政府的问题,同时也是行政规划理论研究的缺失造成的。

2、杭州: 减少50%停车费

根据调查显示,乱停车问题的滋生,部分原因是由于市民停车习惯与消费心理依然没有改变。以杭州市内某商业区为例,一方面是停车相当紧张,但邻近的一个立体停车楼却空空荡荡。有关部门分析,这固然有宣传方面的原因,但更重要的是一些人的停车“免费午餐”心理以及停车习惯所致。

因此,杭州市政府根据“不应以停车收费谋利,而应把停车位作为公共基础设施对待”的理念,全面下调主城区道路、景区停车费,降低路面、小区外停车费,规范住宅小区包月停车费、室内停车费,这是杭州市“停车新政”的核心内容。其中,备受关注的小区周边道路停车泊位包月问题在停车新政中有了明确规定。根据《杭州市住宅小区周边公共泊位包月停车收费暂行方案》,小区周边路停车泊位实行包月制,小型车包月费用为80元/辆。“新政”实施后,大幅度降低了停车费用。仅道路泊位费用就降了50%。随后,杭州将原则上取消所有公共泊位的停车收费,以便将泊位的使用率达到最大化。另外,在此次的“停车新政”中,杭州市将市区所有道路停车泊位收费和管理权下放到各区。

(二) 不足: 行政规划尚不完善

上海、厦门和杭州,三座城市分别从立法、行政辅助措施和引导公民的方面着手解决停车难问题,并都在一定程度上取得了效果。但是,正如其他城市一样,上述三座城市对停车难问题的解决采取的方法并没有真正从行政规划的角度整理停车难问题。我国目前在在这方面所存在的主要问题有:

1、制定: 有“规”无“法”

笔者发现,尽管各地对于停车问题的解决都出台了相应的规范性文件,但是这些文件仅限于地方性法规以及地方政府规章,而国务院及相关部门并没有出台全国性的行政法规或者部门规章来

对停车问题进行规划。政府同时作为规范制定者和执行者,缺少强有力的上级机关或者第三方机关对其监督。如成都市虽然有地方性规定,规定停车场必须按 1:0.7 的比例修建。而且,原则上要求机动车停车位全部“下地”。但遗憾的是,这一规定是根据住房和城乡建设部最新推行的“住宅性能认定标准”而制订的地方技术标准,缺乏法律的强制性或予以行政监督的可操作性。

2、救济:利害关系人申诉无门

目前,我国对于行政规划的监督,仅有事前审查一种方式,即在行政规划制定时,通过召开听证会的形式听取专家以及相关公民的意见。但是,一旦行政规划制定,对于这些因行政规划本身存在缺陷而造成的侵权行为,依据我国现有的法律制度,公民往往无法对自己的权利进行救济。因为此类抽象行政行为无法进行单独审查,只有当公民的权利受到直接侵害时才能提起行政诉讼。而这无疑是一种治标不治本的方法,不但不能从根本上解决行政规划中的瑕疵,同时也提高公民的诉讼成本。

三、建议:现行规定之完善

(一) 宏观:行政规划的制定与监督

1、完善制定程序

目前,我国有关行政规划的法律法规缺乏基本的程序性规定。实践中我国制定行政规划的程序不统一,非拘束性行政规划一般根据上级的指示和文件精神制定,然后报上级批准。拘束性行政规划虽有专门的法律规定,也主要是实体规范,有关具体程序的条款的规定十分粗疏,而且很少。究其原因,除了政府的不重视之外,很大程度也是由于我国对于行政规划理论研究的缺失造成的。因此,笔者认为应当尽快形成完善的行政规划制定程序理论,并应用于实践当中,这在一向“重实体,轻程序”的我国社会尤其具有十分重要的意义。

2、完善监督体制

首先,国务院及相关部委应当尽快制定在全国范围内实施的

《停车管理办法》以及《停车场管理办法》,规定各地解决停车问题的原则等问题,如规定在何种情况下各地政府需要出台相关办法、在规定的期限内不能够实现行政规划目标需要承担何种法律后果等,以限制各地政府的自由裁量权。

其次,在我国,基于行政权与司法权的界限,行政诉讼中法院司法审查的范围主要限定为合法性审查,以避免司法对行政自由度的不适当干涉。这种合法性审查的性质决定了只有在法律规制成熟的基础上,才能实现司法的有效监控。因此,实现法院对规划行为的合法性审查,一个重要的前提条件是法律对规划行为作出疏密得当的合理规制。

3、保证公民救济手段

当行政规划侵犯到公民的权利时,公民通过何种手段获得救济。这一问题的解决涉及对行政规划可诉性问题的探讨。区分行政规划与行政立法便是首先需要解决的问题。在日本,最高法院以缺乏争讼的成熟性与具体的案件性为由,对此持否定态度。但是,考虑到规划实施所产生的实质影响,下级法院的判决中出现过许多与最高法院相对立的意见。“至于韩国 1998 年 1 月 1 日施行之行政程序法中基于顾及行政效率之问题亦无行政规划之专章规定,原则上适用个别法,然而与日本不同,和台湾类似的是,韩国之大法院亦曾将城市规划变更告示判示为处分(即行政处分),得以提起行政争讼。”德国与我国台湾行政法学则是通过行政程序法将特定规划的形成过程明确化、法治化,并将该过程中的某一决定点,即确定规划裁决,视为行政处分,以实现规划行为可诉性的理论突破。

(二) 微观:行政规划的执行

除了行政规划的目标以及监督等方面存在问题,现在停车难问题无法得以缓解的在很大程度上也是由于政府所采取的缓解停车难的措施不合理所致。然而,好的规划需要有良好的执法者以及执法措施。

(下接第 82 页)

程的拟合优度较高,即正面影响程度较大,对外开放程度对 GDP 的回归方程的拟合优度次之,而市场化程度的拟合优度不高,所以不能明确解释其对 GDP 的影响,出现这种结果的原因有:1. 制度的量化标准不合理;2. 数据收集处理过程中出现纰漏;3. 模型的选择不合理等。也可能是皖北地区的市场化程度和对外开放程度不足或存在问题,所以不能更好地解释模型。

四、结果分析与政策建议

经过本文的分析,我们得出以下结论:1. 经济发展方式转变和制度因素之间存在着稳定的联系。2. 经济制度变量与经济发展方式变量之间存在较为显著地相关性,且能够证明经济体制改革确实能对经济发展方式转变起到比较重要的促进作用。为保持皖北地区经济的持续增长,应当通过各种形式的制度变革和制度创新消除制约经济进一步增长的因素,充分发挥制度对经济增长的促进作用。针对皖北现状,提出以下建议:

1. 改善经济增长的制度环境,转变政府职能,加强宏观调控。加强社会法制建设,完善法律体系。政府不应该参与具体的企业经营管理中,应当致力于确保整个经济、社会的稳定。

2. 非国有经济。在微观层面上,如产权制度安排、企业治理结构等企业运行基础优于国有经济。企业市场化改革是经济发展的

新的增长点。皖北地区在这一方面有很大欠缺,从这个角度讲,应大力支持皖北地区发展非国有经济。用现代产权制度来改革国有企业的产权结构,通过各种合理的方式实现国有企业的产权多元化。

3. 政府与市场关系。我国政府对于市场的微观干预情况不尽如人意,主要存在干预过度,欠缺科学性,缺乏系统有效的决策制度和问责制度。所以皖北六市对于政府职能的转变应有清醒的认识和作为,应进一步完善市场经济体制。

4. 经济全球化。逐步改进出口产业低附加值的现状,通过技术含量的提升获得价格之外的竞争优势。利用好外商投资,使其为推动区域经济增长集约型转变做出贡献。因此,皖北地区应大力鼓励发展外向型经济,填补市场中这一重大空白点。

【参考文献】

- [1] 刘世锦. 我国经济发展方式转变: 成就、挑战与战略[J]. 中国发展评论 2009(1)
- [2] 林毅夫. 关于制度创新的经济学理论: 诱致性创新与强制性创新[M]. 上海人民出版社. 1994(1)
- [3] 韩晶, 朱洪泉. 经济增长的制度因素分析[J]. 南开经济研究 2000(4)
- [4] 卢中原, 胡鞍钢. 市场化改革对我国经济运行的影响[J]. 经济研究 1993(12)
- [5] 金玉国. 宏观制度创新对转型时期中国经济增长的贡献[M]. 财经科学 2001(2)